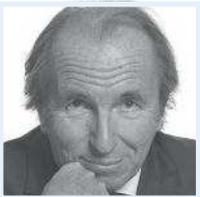




Patricia CUBA-SICHLER
Avocat conseil DS Avocats Paris



Jean-Paul MONTENOT
Avocat conseil DS Avocats Paris

L'EFFET DE SERRE EXCLUT LE BIO

Les « paradoxes » du bio à l'aune du nouveau règlement UE n° 848/2018

Le Comité national de l'agriculture biologique (CNAB) de l'INAO a adopté des dispositions pour encadrer en France le chauffage des serres pour la production des légumes d'été (aubergines, concombres, courgettes, poivrons, tomates) en agriculture biologique.

Cette décision¹ a été adoptée le 11 juillet 2019, à l'issue d'une vive polémique opposant, globalement, les serristes en agriculture bio aux autres producteurs et aux ONG environnementales dont le poids en agriculture est de plus en plus lourd. Quel que soit son bien fondé sur le plan environnemental, cette décision expose les producteurs français sous serre bio à une grave distorsion de concurrence.

En outre, une interprétation très extensive des objectifs de l'agriculture biologique engendre une zone d'insécurité juridique, qui se manifestera notamment lorsque le nouveau règlement UE n° 2018/848 sera entièrement entré en vigueur, soit à compter du 1^{er} janvier 2021.

Après de longs mois de combat, de lobbying et de pétitions, le Comité national de l'agriculture biologique (CNAB) s'est prononcé sur le délicat problème qui a déchiré nos campagnes, à savoir si des légumes bénéficiant, à raison de leur mode de culture, de la certification biologique pouvaient encore y prétendre lorsqu'ils étaient cultivés sous serre chauffée.

Pour résumer l'affaire, les discussions opposaient, d'une part, la FNSEA (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles) et l'ensemble des syndicats des producteurs de légumes et, d'autre part, les autres syndicats agricoles, la FNAB (Fédération nationale d'agriculture biologique des régions de France) et un certain nombre d'ONG telles que RÉSEAU ACTION CLIMAT, la FONDATION POUR LA NATURE ET POUR L'HOMME et GREENPEACE France.

La question débattue est la suivante : Les productions biologiques sous serres chauffées peuvent-elles toujours prétendre à cette appellation de « bio » ?

Il faut relever que ce débat n'a jamais existé au sein des pays producteurs du nord de l'Europe (Belgique et Pays Bas notamment) et que les légumes qui y sont cultivés sous serre peuvent bénéficier d'une certification biologique.

Nonobstant, le ministère chargé de l'Agriculture a décidé que la production biologique en serre ne serait autorisée qu'à partir du 1^{er} mai de chaque année. Les productions antérieures néces-

1 Communiqué de presse INAO du 11 juillet 2019 : <https://www.inao.gov.fr/Espace-presse/Conclusions-du-Comite-national-de-l-agriculture-biologique-du-11-juillet-2019>.

Les dispositions suivantes ont été votées :

- Le chauffage des serres est possible uniquement dans le respect des cycles naturels. Dans ce cadre, la commercialisation, au stade de la production, des légumes aubergines, concombres, courgettes, poivrons et tomates avec la qualité biologique est interdite entre le 21 décembre et le 30 avril.
- Les producteurs seront soumis à l'obligation d'utiliser uniquement des énergies renouvelables pour chauffer les serres, pour toutes les exploitations entrant en conversion à compter de janvier 2020. Pour les exploitations en conversion ou certifiées AB avant cette date, cette obligation entrera en vigueur en janvier 2025.
- L'ensemble de ces dispositions ne s'applique pas à la production de plants.

sitent en effet un chauffage et le cycle naturel de production des plantes n'est pas respecté.

La décision de ne pas attribuer le qualificatif « bio » aux légumes cultivés sous serre chauffée et mis en marché avant le 1^{er} mai de chaque année est évidemment contraignante et son non-respect punissable des sanctions qui peuvent être mises en œuvre par l'INAO au terme d'une procédure contradictoire.

Quelle est la justification de cette décision ?

I. Une justification réglementaire qui n'est pas évidente

Sur un plan strictement réglementaire, la réponse ne se situe pas dans le nouveau règlement UE n° 2018/848 du 30 mai 2018²⁾, quoique...

En effet, le règlement précité n'évoque les cultures sous serres que deux fois. Une première fois, dans la partie consacrée aux « *groupe d'opérateurs* », afin de fixer la surface maximale sous serre par exploitation à « *0,5 hectares* » (article 36) ; une deuxième fois, au point 1.9.2 de l'annexe II consacrée à la gestion et fertilisation des sols, qui précise que « *La fertilité et l'activité biologique du sol sont préservées et augmentées de la manière suivante : b) dans le cas des serres ou des cultures pérennes autres que les fourrages, par des cultures d'engrais verts et de légumineuses à court terme, ainsi que par le recours à la diversité végétale* » ;

La tentation est donc grande de dire que le règlement en question reconnaît l'existence de produits biologiques cultivés sous serre, même s'il ne s'étend pas davantage sur la question.

Il faut noter également que le nouveau règlement UE n° 2018/848 ne reprend pas à son article 4 (relatif aux objectifs de la production biologique) l'un des objectifs du précédent règlement CE n° 834/2007 qui, en son article 3, visait parmi les *objectifs généraux* « *le respect des systèmes et cycles naturels* ».

L'article 5 du nouveau règlement, consacré aux « *principes généraux* », reprend le critère de « *respect des systèmes et cycles naturels* ». Le concept est ainsi passé du statut d'« *objectif général* » à celui de « *principe général* ». La différence vaut d'être relevée : ce qui n'était qu'un « *objectif* » devient un « *principe* ». Or un principe est constitué par un ensemble de règles qui contribuent à son respect.

La justification de l'interdiction de qualifier de « *biologiques* » les cultures sous serres chauffées commercialisées avant le 1^{er} mai résulte non seulement de l'application, dans une orthodoxie toute particulière à la France, de ce principe général de

« *respect des cycles naturels* », mais également de considérations environnementales liées à la production d'énergie nécessaire pour chauffer les serres et à la délivrance notamment des légumes avant leur date naturelle d'arrivée à maturité.

II. Une justification « écologique », peut-être, mais source d'une distorsion de concurrence accrue ?

La thèse visant à ne pas attribuer le qualificatif biologique à des productions effectuées sous serres chauffées comporte des arguments environnementaux plus larges. Elle consiste à prétendre que le consommateur demandeur de produits biologiques est également un citoyen responsable qui ne veut pas que son produit biologique puisse participer à la détérioration du climat par le gaspillage d'énergie et l'émission de gaz à effet de serre.

Sans entrer tout de suite dans l'analyse de l'argumentation liée à l'environnement, il n'est pas inutile de se placer sur le plan de la concurrence.

En effet, pour les pays du nord européen comme la Belgique et les Pays Bas, la culture sous serre ne prive pas les produits de leur qualification biologique.

Ainsi une tomate biologique, belge ou hollandaise cultivée sous serre, sera bien certifiée comme étant issue d'un mode de production biologique alors qu'une tomate française cultivée sous serre ne pourra être mise sur le marché sous une même certification qu'à compter du 1^{er} mai.

Il y aura donc nécessairement une distorsion de concurrence entre le producteur sous serre bio français, qui ne pourra étiqueter ses légumes « *bio* » qu'à compter du 1^{er} mai, et le producteur sous serre belge qui apposer le label « *bio* » dès le mois de février et prendre ainsi une position intéressante sur le marché français.

Le consommateur lui, ne verra pas la différence, car, d'évidence, les produits issus d'un mode de production biologique ne sont jamais étiquetés « *produits élevés sous serre* » mais seulement « *issus de l'agriculture biologique* », la mention « *sous serre* » ne relevant pas d'une obligation et risquant d'être contre-productive. Le consommateur est seulement informé de l'origine géographique des produits, cette indication étant obligatoire ...

Par conséquent, le consommateur français pourra consommer des légumes issus de l'agriculture biologique belges ou hollandais, cultivés sous serre, que les producteurs de ces deux pays écoulent en bio sous serre. De leur côté, les serristes français bio, producteurs dans les mêmes conditions, seront absents du marché. Ils risquent de le rester pour toute la saison, dès lors que les contrats (de culture ?), lorsqu'ils existent, sont conclus pour une saison entière...

Sur le plan du bilan carbone, il faut noter que les légumes belges et hollandais doivent être transportés en général par la route et sur plusieurs centaines de kilomètres, quand le même consommateur et les opposants qui se sont manifestés à l'occasion de

2 Règl. Parl. et Cons. UE n° 2018/848, 30 mai 2018, JOUE 14 juin, n° L 150, relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, et abrogeant le règlement CE n° 834/2007 du Conseil ; lire ou relire « *Production biologique : le nouveau règlement cadre* » par Patrick SIVARDIÈRE, Revue Lamy Droit Alimentaire n° 383, juill. 2018, p. 16 et n° 384, sept. 2018, p. 14.

ce débat privilégie la culture de proximité qui a pour objet de réduire ce bilan.

Autrement dit, la décision prise par le CNAB comporte deux effets négatifs sur les gaz à effet de serre : les producteurs belges et hollandais vont développer le mode de production biologique sous serres chauffées artificiellement, puisqu'ils n'auront plus la concurrence française, et simultanément, accroître les transports routiers. En l'état, il est permis de s'interroger sur la pertinence de l'effet recherché.

Indépendamment de l'argument tiré des distorsions de concurrence, nous pouvons également nous demander, si l'argument environnementaliste était tenu pour fondé et pourquoi les modes de chauffage de la serre n'ont pas été abordés.

En effet, les serres peuvent être chauffées par de très nombreux procédés qui n'ont pas tous le même impact sur l'environnement : chauffage au fioul, au gaz, pompes à chaleur, panneaux solaires, etc....

Il est certain que la réglementation devrait être européenne et qu'elle devrait uniformiser les critères d'application du qualificatif « biologique » aux végétaux cultivés sous serres. Aujourd'hui la réponse ne se trouve pas dans le nouveau règlement UE n° 2018/848. Faudra-t-il qu'un opérateur poursuivi soulève l'incompatibilité de la réglementation française avec le règlement européen qui, à ce jour, reste muet quant à la compatibilité de la production biologique avec l'émission de gaz à effets de serre due au chauffage des serres ? Ou faudra-t-il que des organisations de producteurs français impactés par cette décision saisissent les autorités européennes pour faire valoir cette grave distorsion de concurrence.

III. Vers l'indispensable respect des considérations environnementales dans la filière biologique dès 2021

L'article 5 du règlement UE n° 2018/848 consacré aux principes généraux poursuivis par la production biologique pose notamment que :

« La production biologique est un système de gestion durable qui repose sur les principes généraux suivants :

a) respecter les systèmes et cycles naturels et maintenir et améliorer l'état du sol, de l'eau et de l'air, la santé des végétaux et des animaux, ainsi que l'équilibre entre ceux-ci ».

L'article 4 du même règlement place en tête l'objectif de « contribuer à la protection de l'environnement et du climat ».

De même, le premier considérant du règlement définit la production biologique comme « un système global de gestion agricole et de production alimentaire qui allie les meilleures pratiques en matière d'environnement et d'action pour le climat, un degré élevé de biodiversité, la préservation des ressources naturelles et l'application de normes élevées en matière de bien-être animal et des normes de production élevées répondant à la demande exprimée par un nombre croissant de consommateurs désireux de se procurer des produits obtenus grâce à des substances et à des procédés naturels ».

L'énoncé très général et l'accent très marqué sur le respect de l'environnement et le climat, laisse penser à des possibles interprétations extensives des dispositions du règlement

Le nouveau règlement insiste également sur les circuits courts et les productions locales ; or nous avons vu que l'effet de la décision de l'INAO favoriserait nécessairement les productions issues d'autres pays membres de l'Union européenne.

Il faut donc espérer que le règlement UE n° 2018/848, qui vise à assurer aux producteurs des conditions de concurrence loyale et à justifier la confiance des consommateurs dans les produits étiquetés en tant que produits biologiques, ne devienne pas une source d'insécurité juridique.

Mais il est non moins vrai que les intéressés ne peuvent pas rester exposés à une distorsion de concurrence d'une telle gravité qui met en cause la survie même de leurs exploitations.

Faire rapporter la décision de l'INAO ou demander son extension à tous les acteurs de l'Union européenne sur le fondement de l'inadéquation de leur réglementation nationale aux principes généraux du droit de l'UE ?

Telle est pour eux la question. La réponse leur appartient

À suivre donc ... ■